

JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO
JOSÉ RUBENS MORATO LEITE
ORGANIZADORES

ALEXANDRA ARAGÃO
ANTÔNIO HERMAN BENJAMIN
EVELINE DE MAGALHÃES WERNER RODRIGUES
HELINE SIVINI FERREIRA
JOSÉ JOAQUIM GOMES CANOTILHO
JOSÉ RUBENS MORATO LEITE
PATRÍCIA NUNES LIMA BIANCHI
PATRYCK DE ARAÚJO AYALA
PAULO AFFONSO LEME MACHADO

Direito Constitucional AMBIENTAL Brasileiro

6ª edição revista

2015





Rua Henrique Schaumann, 270, Cerqueira César – São Paulo – SP
CEP 05413-909

PABX: (11) 3613 3000

SAC: 0800 011 7875

De 2ª a 6ª, das 8:30 às 19:30

www.editorasaraiva.com.br/contato

Direção editorial Luiz Roberto Curia

Gerência editorial Thaís de Camargo Rodrigues

Editoria de conteúdo Eveline Gonçalves Denardi

Assistência editorial Bruna Gimenez Boani

Coordenação geral Clarissa Boraschi Moria

Preparação de originais Maria Izabel Barreiros Bitencourt Bressan e

Ana Cristina Garcia (coords.)

Adriana Maria Cláudio

Arte e diagramação Lais Soriano

Revisão de provas Amélia Kassiss Ward e

Ana Beatriz Fraga Moreira (coords.)

Cecília Deus

Simone L. C. Silberschmidt

Serviços editoriais Elaine Cristina da Silva

Kelli Priscila Pinto

Marília Cordeira

Capa Gislaíne Ribeiro

Produção gráfica Marli Rampim

Impressão Intergraf Ind. Gráfica Eireli.

Acabamento Intergraf Ind. Gráfica Eireli.

ISBN 978-85-02-62580-8

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Direito constitucional ambiental brasileiro / José Joaquim Gomes Canotilho, José Rubens Morato Leite, organizadores. – 6. ed. rev. – São Paulo : Saraiva, 2015.

Vários autores.

1. Direito ambiental - Brasil 2. Direito constitucional - Brasil I. Canotilho, José Joaquim Gomes. II. Leite, José Rubens Morato.

15-00598

CDU-342:502.7(81)

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil : Direito constitucional ambiental

342:502.7(81)

Data de fechamento da edição: 20-4-2015

Dúvidas?

Acesse www.editorasaraiva.com.br/direito

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Editora Saraiva.
A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei n. 9.610/98 e punido pelo artigo 184 do Código Penal.

100.815.006.001

968455

SUMÁRIO

| | |
|--------------------------------|-----------|
| Nota da 6ª edição | 17 |
| INTRODUÇÃO | 19 |

PARTE I

DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL PORTUGUÊS E DA UNIÃO EUROPEIA

1 DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL PORTUGUÊS: tentativa de compreensão de 30 anos das gerações ambientais no direito constitucional português

| | |
|--|-----------|
| <i>1.1 Sensitividade ecológica e pluralismo legal global – a abertura do texto constitucional “às gerações” de problemas ecológico- ambientais</i> | <i>23</i> |
| <i>1.2 A juridicidade ambiental</i> | <i>25</i> |
| <i>1.3 O desenvolvimento do Estado de direito democrático e ambien- tal I – A responsabilidade de longa duração</i> | <i>28</i> |
| <i>1.4 O desenvolvimento do Estado de direito democrático e ambien- tal II – O princípio da solidariedade entre gerações</i> | <i>30</i> |
| <i>1.5 O desenvolvimento do Estado de direito democrático e ambien- tal III – O princípio do risco ambiental proporcional</i> | <i>31</i> |

2 DIREITO CONSTITUCIONAL DO AMBIENTE DA UNIÃO EUROPEIA

| | |
|---|-----------|
| <i>2.1 Direito Constitucional Europeu</i> | <i>34</i> |
| <i>2.2 A europeização do Direito do Ambiente</i> | <i>36</i> |
| <i>2.3 A história do Direito Constitucional Europeu do Ambiente</i> | <i>38</i> |

| | |
|---|----|
| 2.3.1 A afirmação do ambiente como objectivo constitucional não escrito | 40 |
| 2.3.2 O lento esverdear dos Tratados..... | 42 |
| 2.4 <i>O Direito Europeu do Ambiente na actualidade</i> | 45 |
| 2.5 <i>A política europeia do ambiente</i> | 47 |
| 2.5.1 Os objectivos | 47 |
| 2.5.2 Os pressupostos | 49 |
| 2.5.2.1 O realismo científico e técnico..... | 50 |
| 2.5.2.2 A diversidade regional..... | 51 |
| 2.5.2.3 A avaliação de custos e benefícios | 51 |
| 2.5.2.4 O desenvolvimento económico e social e o equilíbrio regional | 52 |
| 2.5.2.5 O valor dos pressupostos..... | 52 |
| 2.5.3 A cláusula de salvaguarda | 53 |
| 2.5.4 Os princípios | 54 |
| 2.6 <i>Princípio da integração</i> | 55 |
| 2.7 <i>Princípio do nível elevado de protecção</i> | 57 |
| 2.7.1 Momento judicativo | 62 |
| 2.7.1.1 As antinomias normativas | 62 |
| 2.7.1.2 As dúvidas interpretativas | 63 |
| 2.7.2 Momento legislativo | 64 |
| 2.7.2.1 Momento legislativo primário..... | 64 |
| 2.7.2.2 Momento legislativo secundário | 65 |
| 2.7.2.2.1 Princípio da proibição do retrocesso ecológico | 65 |
| 2.7.2.2.2 Princípio do progresso ecológico..... | 68 |
| 2.8 <i>Princípio da precaução</i> | 70 |
| 2.9 <i>Princípio da prevenção</i> | 73 |
| 2.10 <i>Princípio da correcção na fonte</i> | 74 |
| 2.11 <i>Princípio do poluidor-pagador</i> | 76 |
| 2.11.1 O PPP e a responsabilidade civil por danos causados ao ambiente | 76 |
| 2.11.2 O PPP e a eficácia ecológica, a economia e a equidade social | 77 |
| 2.12 <i>Princípio do desenvolvimento sustentável</i> | 79 |

| | |
|--|----|
| 2.12.1 O desenvolvimento sustentável no tempo e no espaço | 80 |
| 2.12.2 O desenvolvimento sustentável como procedimento e como fim | 80 |
| 2.13 <i>Conclusão</i> | 82 |

PARTE II

DIREITO CONSTITUCIONAL AMBIENTAL BRASILEIRO

1 CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO AMBIENTE E ECOLOGIZAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

| | |
|--|-----|
| 1.1 <i>Introdução</i> | 83 |
| 1.1.1 Importância da análise dos fundamentos constitucionais do Direito Ambiental | 90 |
| 1.2 <i>Características dos modelos constitucionais ambientais</i> | 92 |
| 1.3 <i>Conveniência da proteção constitucional do ambiente</i> | 94 |
| 1.4 <i>Benefícios da constitucionalização</i> | 95 |
| 1.4.1 Primeiro benefício substantivo: estabelecimento de um dever constitucional genérico de não degradar, base do regime de explorabilidade limitada e condicionada | 95 |
| 1.4.2 Segundo benefício substantivo: a ecologização da proprie- dade e da sua função social | 96 |
| 1.4.3 Terceiro benefício substantivo: a proteção ambiental como direito fundamental | 99 |
| 1.4.4 Quarto benefício substantivo: legitimação constitucional da função estatal reguladora | 100 |
| 1.4.5 Quinto benefício substantivo: redução da discricionariedade administrativa | 101 |
| 1.4.6 Sexto benefício substantivo: ampliação da participação pública | 102 |
| 1.4.7 Primeiro benefício formal: máxima preeminência e proemi- nência dos direitos, deveres e princípios ambientais | 103 |
| 1.4.8 Segundo benefício formal: segurança normativa | 104 |
| 1.4.9 Terceiro benefício formal: substituição do paradigma da lega- lidade ambiental..... | 105 |

| | |
|--|-----|
| 1.4.10 Quarto benefício formal: controle da constitucionalidade da lei | 106 |
| 1.4.11 Quinto benefício formal: reforço exegético pró-ambiente das normas infraconstitucionais | 106 |
| 1.5 <i>Riscos da constitucionalização</i> | 107 |
| 1.6 <i>Técnicas de constitucionalização do meio ambiente no Direito Comparado</i> | 108 |
| 1.7 <i>Introdução ambiental à Constituição de 1988: da miserabilidade à opulência ecológico-constitucional</i> | 110 |
| 1.8 <i>O meio ambiente nos regimes constitucionais anteriores: vida, saúde, função social da propriedade e outros fundamentos para a intervenção estatal</i> | 113 |
| 1.8.1 A saúde ontem | 116 |
| 1.8.2 A saúde hoje | 118 |
| 1.9 <i>Técnicas de tutela do meio ambiente na Constituição de 1988</i> .. | 119 |
| 1.9.1 Técnica dos direitos fundamentais | 122 |
| 1.9.1.1 Caracterização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no art. 225 | 129 |
| 1.9.1.2 Direito de todos, mas que “todos”? | 131 |
| 1.9.1.3 Meio ambiente ecologicamente equilibrado | 133 |
| 1.9.1.4 Qualidade de vida | 134 |
| 1.9.1.5 Paradigma ético dual do regime constitucional de proteção do meio ambiente | 134 |
| 1.9.2 Técnica dos deveres fundamentais | 137 |
| 1.9.2.1 Classificação e categorias de deveres ambientais | 139 |
| 1.9.2.2 O Estado como sujeito degradador e sujeito de controle da degradação | 141 |
| 1.9.3 Técnica dos princípios | 143 |
| 1.9.4 Técnica da função ecológica da propriedade | 144 |
| 1.9.5 Técnica dos objetivos públicos vinculantes | 146 |
| 1.9.6 Técnica dos programas públicos abertos | 146 |
| 1.9.7 Técnica dos instrumentos | 147 |
| 1.9.8 Técnica dos biomas e áreas especialmente destacados | 147 |
| 1.10 <i>Ordem pública ambiental constitucionalizada e Estado de Direito Ambiental</i> | 147 |

| | |
|---|-----|
| <i>1.11 Ordem pública ambiental e abominação do direito adquirido de poluir</i> | 150 |
| <i>1.12 Técnicas redacionais, autoaplicabilidade e implementação das disposições constitucionais.....</i> | 152 |
| <i>1.13 Considerações finais.....</i> | 154 |

2 SOCIEDADE DE RISCO E ESTADO

| | |
|---|-----|
| <i>2.1 Dilemas éticos ambientais e conceituais na formulação do Estado Constitucional brasileiro.....</i> | 165 |
| <i>2.1.1 Dilemas éticos ambientais e a Constituição brasileira</i> | 165 |
| <i>2.1.2 Definição conceitual do bem ambiental no sistema jurídico brasileiro</i> | 173 |
| <i>2.2 Estado de Direito Ambiental</i> | 177 |
| <i>2.2.1 Os objetivos do Estado de Direito Ambiental</i> | 180 |
| <i>2.2.2 Estado de Direito Ambiental no viés da Constituição do Equador e Bolívia</i> | 184 |
| <i>2.2.3 Elementos de uma hermenêutica jurídica ambiental</i> | 187 |
| <i>2.3 Princípios estruturantes no Estado de Direito Ambiental: aplicação ao sistema normativo brasileiro</i> | 190 |
| <i>2.3.1 Princípios da participação, cidadania, democracia e cooperação ambiental</i> | 195 |
| <i>2.3.2 Princípios da atuação preventiva e da precaução.....</i> | 207 |
| <i>2.3.3 Princípios do poluidor-pagador e da responsabilização</i> | 216 |
| <i>2.3.4 A proibição do retrocesso ambiental no Direito Internacional</i> | 228 |
| <i>2.4 Direito fundamental no Estado de Direito Ambiental brasileiro</i> | 230 |
| <i>2.5 Direito subjetivo fundamental, cidadania e ação popular ambiental</i> | 236 |

3 COMPETÊNCIAS AMBIENTAIS

| | |
|---|-----|
| <i>3.1 Competências ambientais na Constituição Federal de 1988: aspectos gerais</i> | 243 |
| <i>3.1.1 Classificação das competências ambientais</i> | 244 |
| <i>3.1.2 Repartição das competências ambientais entre os entes federativos</i> | 248 |
| <i>3.1.2.1 União.....</i> | 248 |
| <i>a) Competência executiva exclusiva</i> | 248 |

| | |
|---|-----|
| b) Competência legislativa privativa | 248 |
| 3.1.2.2 Estados | 249 |
| a) Competência executiva exclusiva | 249 |
| b) Competência legislativa exclusiva | 249 |
| 3.1.2.3 Municípios | 250 |
| a) Competência executiva exclusiva | 250 |
| b) Competência legislativa exclusiva | 250 |
| c) Competência legislativa suplementar | 252 |
| 3.1.2.4 União, Estados e Distrito Federal | 253 |
| a) Competência legislativa concorrente | 253 |
| 3.1.2.5 União, Estados, Distrito Federal e Municípios | 255 |
| a) Competência administrativa comum | 255 |

4 FEDERALISMO, AMIANTO E MEIO AMBIENTE: JULGADO SOBRE COMPETÊNCIA

| | |
|---|-----|
| <i>4.1 O amianto na lei federal, na lei do Estado do Mato Grosso do Sul e o julgado do Supremo Tribunal Federal</i> | 258 |
| 4.1.1 Amianto | 258 |
| 4.1.2 Lei n. 9.055, de 1º de junho de 1995 | 259 |
| 4.1.3 A Lei do Estado do Mato Grosso do Sul | 260 |
| 4.1.4 A decisão do Supremo Tribunal Federal | 261 |
| 4.2 <i>Conceito de federalismo</i> | 262 |
| 4.3 <i>O federalismo contém o direito à diferença não prejudicial à União</i> | 263 |
| 4.4 <i>A norma geral no federalismo brasileiro: a matéria tratada não deve ser esgotada</i> | 265 |
| 4.5 <i>Competência suplementar: definições</i> | 265 |
| 4.6 <i>A competência suplementar no concernente à legislação sobre amianto do Mato Grosso do Sul</i> | 267 |

5 POLÍTICA AMBIENTAL CONSTITUCIONAL

| | |
|---|-----|
| 5.1 <i>Deveres ambientais</i> | 271 |
| 5.1.1 Aspectos da regulamentação dos deveres ambientais atribuídos ao Poder Público | 271 |

| | |
|--|-----|
| a) A proteção dos processos ecológicos essenciais e o manejo ecológico das espécies e dos ecossistemas | 271 |
| b) A proteção da diversidade e da integridade do patrimônio genético | 274 |
| c) Os espaços territoriais especialmente protegidos | 280 |
| d) O estudo prévio de impacto ambiental | 284 |
| e) A gestão dos riscos | 290 |
| f) A Política Nacional de Educação Ambiental..... | 295 |
| g) A proteção da fauna e da flora | 299 |
| 5.2 <i>Deveres ecológicos e regulamentação da atividade econômica na Constituição brasileira</i> | 304 |
| 5.2.1 As condições gerais de acesso aos bens ambientais e a função social da propriedade | 306 |
| 5.2.2 Os regimes específicos de acesso e apropriação aos bens ambientais..... | 315 |
| 5.2.2.1 Áreas protegidas e apropriação dos espaços naturais protegidos com definição constitucional | 315 |
| 5.2.2.2 O acesso e a apropriação de bens ambientais situados em terras indígenas | 325 |
| 5.2.3 Os bens ambientais relacionados à exploração de atividade econômica na ordem constitucional brasileira | 329 |
| 5.2.3.1 Os recursos naturais com potencial energético | 329 |
| 5.2.4 A condição jurídica dos bens ambientais de interesse econômico: recursos hídricos..... | 334 |
| 5.2.4.1 O valor múltiplo dos recursos hídricos: a água como bem de interesse social e direito fundamental | 334 |
| 5.2.4.2 O domínio das águas na ordem constitucional brasileira | 339 |
| 5.2.4.3 A dimensão cultural do direito à água: povos indígenas, terras indígenas e recursos hídricos | 340 |
| 5.2.5 A condição jurídica dos bens ambientais de interesse econômico: recursos minerais | 342 |
| 5.3 <i>O regime de exploração econômica dos potenciais energéticos de bens ambientais</i> | 342 |
| 5.3.1 Regras gerais para o aproveitamento econômico dos potenciais energéticos | 343 |

| | |
|---|-----|
| 5.3.2 O aproveitamento econômico dos recursos minerais | 344 |
| 5.3.2.1 Regimes jurídicos diferenciados para a exploração de fontes nucleares e de potenciais hidráulicos | 350 |
| 5.4 <i>A exploração de atividade econômica em espaços submetidos a regimes de apropriação diferenciados</i> | 351 |
| 5.4.1 A exploração de potenciais energéticos em espaços territoriais especialmente protegidos..... | 352 |
| 5.4.1.1 A exploração de recursos minerais nos espaços territoriais especialmente protegidos | 353 |
| 5.4.2 A exploração de potenciais energéticos em terras indígenas .. | 354 |
| 5.4.2.1 A exploração mineral em terras indígenas | 359 |

6 OS INSTRUMENTOS JURISDICIONAIS AMBIENTAIS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA

| | |
|--|-----|
| 6.1 <i>A ação civil pública</i> | 361 |
| 6.1.1 Interesses protegidos pela ação civil pública..... | 362 |
| 6.1.2 Objeto da ação civil pública | 364 |
| 6.1.3 Legitimação ativa para propor a ação civil pública | 366 |
| 6.1.4 O compromisso de ajustamento de conduta | 366 |
| 6.1.5 O inquérito civil..... | 368 |
| 6.1.6 Competência para processar e julgar a causa e coisa julgada . | 369 |
| 6.2 <i>Controle de constitucionalidade e defesa do meio ambiente</i> | 371 |
| 6.2.1 Introdução | 371 |
| 6.2.2 Generalidades sobre o controle de constitucionalidade | 373 |
| 6.2.3 Notas sobre o controle preventivo da constitucionalidade | 379 |
| 6.2.4 Ações ambientais no controle da constitucionalidade | 380 |
| 6.2.4.1 Considerações preliminares | 380 |
| 6.2.4.2 Mandado de injunção | 384 |
| 6.2.4.3 Ação de inconstitucionalidade por omissão..... | 391 |
| 6.2.4.4 Ação direta de inconstitucionalidade genérica | 396 |
| 6.2.4.5 Ação de arguição de descumprimento de preceito fundamental | 399 |
| 6.2.4.6 Mandado de segurança coletivo | 403 |
| 6.2.5 Conclusão | 410 |

7 O NOVO PARADIGMA CONSTITUCIONAL E A JURISPRUDÊNCIA AMBIENTAL DO BRASIL

| | |
|--|-----|
| <i>7.1 Federalismo ambiental</i> | 413 |
| 7.1.1 As competências legislativas como manifestação, no plano vertical, de um dever estatal de assegurar proteção a um mínimo ecológico de existência | 421 |
| <i>7.2 O direito fundamental ao meio ambiente</i> | 427 |
| <i>7.3 A função social da propriedade</i> | 436 |
| <i>7.4 Princípio da equidade intergeracional e os direitos dos povos indígenas aos bens ambientais</i> | 438 |
| <i>7.5 O significado constitucional da proibição de crueldade no Supremo Tribunal Federal: um novo capítulo na afirmação de um discurso de compromisso com o meio ambiente</i> | 442 |
| 7.5.1 Alguns elementos para a sua definição constitucional | 442 |
| 7.5.2 O significado constitucional da crueldade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal | 445 |
| 7.5.2.1 A liberdade de expressão como veículo da proteção dos animais não humanos | 451 |
| 7.5.3 O estatuto jurídico dos animais na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça | 453 |
| 7.5.4 A sensibilização ecológica dos tribunais estaduais. O caso dos rodeios | 458 |
| <i>7.6 Precaução, proporcionalidade e Direito Penal do Meio Ambiente: problemas de eficácia no discurso dos Tribunais</i> | 460 |
| <i>7.7 A responsabilidade penal das pessoas coletivas</i> | 465 |
| <i>7.8 O acesso coletivo à justiça em matéria ambiental nos Tribunais Superiores: aspectos relevantes</i> | 470 |

8 CONSTITUCIONALISMO E PROTEÇÃO AMBIENTAL NA AMÉRICA LATINA: É POSSÍVEL PROTEGER MELHOR?

| | |
|--|-----|
| <i>8.1 Um novo constitucionalismo que emerge na América Latina</i> | 478 |
| <i>8.2 O direito ao bem viver nas recentes Constituições equatoriana e boliviana</i> | 484 |
| <i>8.3 A natureza como sujeito de direitos: o giro biocêntrico e a proteção da vida por seu valor intrínseco</i> | 488 |

| | |
|---|------------|
| <i>8.4 Diálogos possíveis entre o novo constitucionalismo latino-americano e a experiência constitucional brasileira.....</i> | <i>493</i> |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 499 |
| REFERÊNCIAS..... | 503 |